



[www.mevzuattakip.com.tr](http://www.mevzuattakip.com.tr)

# Belediye Şirketlerinin Borçlanması

**İçişleri Bakanlığı Kontrolörü Mehmet Koyuncu tarafından kaleme alınan bu yazıda, belediye şirketlerinin yapacağı iç borçlanmaların usul ve esasları üzerinde durulmuştur. (YAZININ TAMAMINI SİTE ÜYELERİ OKUYABİLMEKTEDİR. ÜYELİK İÇİN ÜCRETSİZ KAYIT YAPABİLİR VE YAZIYI OKUYABİLİRSİNİZ)**

## Belediye Şirketlerinin Borçlanması

**Mehmet KOYUNCU**

**İçişleri Bakanlığı Kontrolörü**

### 1. Giriş

Kamu kurumları mali yıl ile izleyen iki yılın gelir ve gider denkleğini sağlayacak şekilde bütçelerini hazırlarlar. Belediyelerin giderleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60 ıncı maddesinde, gelirleri ise aynı kanunun 59 uncu maddesinde belirtilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun 3 üncü maddesinde borçlanmanın da bir kamu kaynağı olduğu ifade edilmiştir. Belediye gelirleri açısından borçlanma, 5393 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinde sayılan diğer gelirler olarak değerlendirilmiştir. Bu yazıda belediye şirketlerinin yapacağı iç borçlanmaların usul ve esasları üzerinde durulmuştur.

### 2. Bir Mali Yıl İçerisindeki Borçlanılacak Tutar Bakımından Borçlanma Kararı

Belediye tüzel kişiliğinde olduğu gibi belediye şirketlerinin borçlanmasında da belirli şartlar konulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 inci maddesinde "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir." Hükmü bulunmaktadır. Belediye şirketleri,

belediyeden ayrı tüzel kişiliklerdir. Belediyenin borçlanma limitini hesaplarırken en son yıl kesin hesabı dikkate alınması gerekirken, kanun hükmünde gelir denildiğinden belediye şirketinin borçlanma sınırı için en son yıl gelir tablosundaki gelir kalemlerinin dikkate alınması gereklidir. Çünkü gelir kavramı işletmelerin faaliyetleri sonucu varlıklarında meydana gelen artış olarak tanımlanmaktadır. Mali yıl içindeki varlık artışları da gelir tablosundan görülebilecektir. Gelir tablosunun geliri oluşturan kısımları şirketin takvim yılı boyunca elde ettiği brüt satışlarından satıştan iadeler ve satış iskontoları düşüldükten sonra net satışları, diğer faaliyetlerden olağan gelir ve karları ile olağan dışı gelir ve karlarından oluşmaktadır. Net satışları, diğer faaliyetlerden olağan gelir ve karlar ile olağan dışı gelir ve karlarının toplanarak yeniden değerlendirme oranı ile değerlendirildikten sonra elde edilen tutarın yüzde onunu geçmeyen borçlanmalar için belediye meclisinin toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile borçlanma kararı alınabilir. Borçlanması düşünülen miktar gelirlerin yüzde onunu geçtiği takdirde meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile borçlanma yapılabilir. Kanun hükmündeki "...yılı içindeki toplam yüzde onunu geçmeyen..." ifadesinden, bu miktarın her bir seferde alınacak borç miktarı için değil de kümülatif olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin gelirin yeniden değerlendirilmiş tutarının yüzde onunu ilk borçlanmada geçiyorsa salt çoğunluk ve bakanlık onayı; eğer beşinci borçlanmada yüzde onunu geçiyorsa beşinci borçlanmada salt çoğunluk ve bakanlık onayı gereklidir.

Değindiğimiz hususu örnekle açıklayacak olursak, sermayesinin tamamı belediye ait limited şirketin 2020 takvim yılında 250.000,00 TL brüt satışı olduğu, 20.000,00 TL satış iskontosu olduğu düşünülürse net satışları 230.000,00 TL olduğu, faiz gelirinden kaynaklı 10.000,00 TL diğer olağan gelir ve karı olduğu, birikmiş amortismanı düşülerek demirbaş satışından 5.000,00 TL olağan dışı gelir ve kar elde edildiği düşünülürse toplam 245.000,00 TL gelir elde etmiş olacaktır. Takvim yılı geliri 2021 yılı yeniden değerlendirme oranı olan yüzde 9,11 ile yeniden belirlendiğinde ( $245.000,00 \times \%9,11 = 22.319,50$  TL,  $245.000,00 + 22.319,50 = 267.319,50$  TL) 267.319,50 TL olarak hesaplanacaktır. Dolayısıyla şirketin 2021 yılı içinde 26.731,95 TL ( $267.319,50 \times \%10 = 26.731,95$ ) altında borçlanabilmesi için belediye meclisinin toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı yeterli iken, 26.731,95 TL üzerinde borçlanabilmesi için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı gereklidir.

### **3. Borç Stoku**

Borç stokuna ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yine 68 inci maddesinde; "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için

bir buçuk kat olarak uygulanır.” Hükmü bulunmaktadır. Borçlanma stoku da idarelerin ayrı tüzel kişiliği dikkate alınarak hesaplanacaktır. Borçlanma miktarında olduğu gibi borç stoku miktarı hesabında da yine şirketin bir önceki yıl gelir tablosundaki net satışları, diğer faaliyetlerden olağan gelir ve karları ile olağan dışı gelir ve karları dikkate alınacaktır.

Borç stok tutarına ilişkin ise, İçişleri Bakanlığı mülga Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 21.02.2005 tarih B.05.0.MAH.0740001/45201 sayılı Genelgesinde “...Borçlanma talebinde bulunan belediyeler toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla, Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu İl Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına ekleyeceklerdir. Bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline olan borçları ayrıca borçlanma talep dosyasına eklenecektir.” Ayrıca Genelgenin devamında “...Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda belediyenin borçlanma imkanı bulunuyor ve borçlanmanın miktarı en son gerçekleşen bütçe gelirinin yeniden değerlendirme oranıyla çarpılması sonucu bulunacak toplam tutarın %10'unu aşıyorsa bu durumda bakanlığımız izni istenecektir.” denilmiştir. Söz konusu genelde belediye idaresi için düzenlenmiş olsa dahi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun borçlanmaya ilişkin 68 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (d) ve (e) bendi belediye ve şirketi için ayrıma gitmediğinden anılan genelgenin belediye şirketi için de uygulanacağı kanaatindeyiz.

Mezkur genelgede mali borçlar, kamu kurumlarına olan borçlar, piyasaya ve personele olan borçların yanında diğer şekilde borçlar da denildiğinden, belediye şirketi bilançosunun kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklarının tamamı borç stokunu oluşturmaktadır. O halde kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar toplamı, net satışları, diğer faaliyetlerden olağan gelir ve karlar ile olağan dışı gelir ve karlarının toplamının yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarını aşamayacaktır. Bu oran büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacaktır.

Borç stoku konusunu da bir örnekle açıklayacak olursak, sermayesinin tamamı belediye ait limited şirketin 2020 takvim yılında 250.000,00 TL brüt satış hasılatı olduğu, 20.000,00 TL satış iskontosu olduğu düşünülürse net satışlarının 230.000,00 TL olduğu, faiz gelirinden kaynaklı 10.000,00 TL diğer olağan gelir ve karı olduğu, birikmiş amortismanı düşülerek demirbaş satışından 5.000,00 TL olağan dışı gelir ve kar elde edildiği düşünülürse toplam 245.000,00 TL gelir elde etmiş olacaktır. Şirketin gelirleri 2021 yılı yeniden değerlendirme oranı olan yüzde 9,11 ile yeniden belirlendiğinde  $(245.000,00 \times \%9,11 = 22.319,50 \text{ TL}, 245.000,00 + 22.319,50 = 267.319,50 \text{ TL})$  267.319,50 TL olarak hesaplanacaktır.

Şirketin kısa ve uzun vadeli mali borçlarının aşağıdaki tablodaki gibi olduğu varsayımıyla:

Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar		
300	Banka Kredileri	40.000,00 TL
303	Uzun Vadeli Kredilerin Anapara Taksitleri ve Faizleri	20.000,00 TL
320	Satıcılar	20.000,00 TL
335	Personele Borçlar	10.000,00 TL
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar	5.000,00 TL
368	Vad. Geçmiş. Ert. Taks. Vergi ve Diğ. Yük.	5.000,00 TL
		Toplam
		100.000,00 TL
Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar		
400	Banka Kredileri	50.000,00 TL
420	Satıcılar	30.000,00 TL
431	Ortaklara Borçlar	30.000,00 TL
438	Kamuya Olan Ert. Veya Taksitlendirilmiş Borçlar	20.000,00 TL
		Toplam
		130.000,00 TL
		Genel Toplam
		230.000,00 TL

Şirketin 2020 yılı gelirleri yeniden değerlendirilme oranına göre değerlendirildiğinde 267.319,50 TL'dir. 2020 yılı, yıl sonu bilançosunda kısa ve uzun vadeli mali borçlarının 230.000,00 TL olduğu düşünülürse, 2021 yılı içerisinde 37.319,50 TL borçlanabilecektir. Büyükşehir belediyelerinde bu oran bir buçuk kat uygulandığından ( $267.319,50 \text{ TL} \times 1,50 = 400.979,25 \text{ TL}$ ) borçlanabileceği miktar 170.979,25 TL ( $400.979,25 - 230.000,00 = 170.979,25$ ) olacaktır.

#### **4. Borç Stokuna Dahil Edilmeyecek Borçlanmalar**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (f) bendinde, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların borç stoku hesabında dikkate alınmayacağı belirtilmiş olsa da 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13 üncü maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (f) bendine göre yapılacak olan borçlanmaların borç stokuna dahil edileceği belirtilmiştir. Ancak belediye ve belediye şirketlerinin Avrupa Birliğine katılım öncesinde, Avrupa Birliği ile mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmaların borç stokuna dahil edilmeyeceği belirtilmiştir.

#### **5. Belediye Şirketinin Mali Yıl Sonunda Zarar Etmesi Durumunda Borçlanma**

Her ticari işletmede olabileceği gibi belediye şirketleri de mali yılı dönem zararı ile kapatabilecektir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerince borca batık olma durumunun oluşmadığı sürece basiretli iş adamı gibi hareket etme yükümlülüğü olan tacir, borçlanmayı finansman kaynağı olarak kullanıp işletmenin mali durumunu düzeltmeyi amaçlamalıdır. Nitekim 5393 sayılı kanunun 68 inci maddesinde şirketin zarar etmesi durumunda borçlanılamaz gibi bir hüküm içermemektedir. Yıl sonunda zarar edilmiş olsa dahi gelir tablosundaki gelir kalemleri dikkate alınarak, borçlanma sınırı ve borç stoku miktarı hükümlerine uyulması şartıyla borçlanma yapılabilecektir.

#### **6. Belediye Şirketinin Borçlanmasından Doğan Sorumluluklar**

Borçlanmaya ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 inci maddesinin ikinci fıkrasında, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 18 inci ve 68 inci maddelerinde borçlanmaya karar verme yetkisi belediye meclisindedir. Ancak bu karar yetkisi izin verme niteliğindedir. Çünkü aynı Kanunun 38 inci maddesinde belediyeyi sevk ve idare etmek, hak ve

menfaatlerini korumak, bütçeyi uygulamak, bunlara ilişkin raporları meclise sunmak ve belediye, bağlı kuruluş ve işletmelerini denetlemek belediye başkanının görevidir. Borçlanılacak miktar için gerekli meclis çoğunluğunun, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı onayı gerekliliğinin veya borç stokuna ilişkin hesabın takibi belediye başkanı tarafından yapılmalıdır. Dolayısıyla belediye başkanının 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38 inci maddesinde sayılan görevlerini yerine getirmeyerek, aynı Kanunun 68 inci maddesinin ikinci fıkrasında borçlanma usul ve esaslarına aykırı hareket edilmesinden dolayı görevi kötüye kullanma suçu hükümlerinden sorumlu tutulabileceği, ancak belediye meclisi üyelerinin sorumlu tutulamayacağı kanaatindeyiz.

Belediye şirketi yöneticileri açısından değerlendirildiğinde ise, Danıştay Birinci Dairesinin 08.11.2018 tarih 2018/2017 Esas 2018/1909 Karar numaralı emsal kararında; "Belediyeye ait şirketlerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan ve yönetilen ticari bir şirket olduğu, ilgililerinin özel hukuk hükümlerine tabi bu şirketteki görevlerinin kamu görevi olmadığı, ilgililere isnat edilen eylemin de belediyedeki başkanlık ve meclis üyelikleri görevlerinden kaynaklanmadığı, şirketin ticari faaliyetlerinden kaynaklandığı, 4483 sayılı Kanun kapsamında kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevin ifasından kaynaklanmayan bu eylemin genel hükümlere göre soruşturulması gerektiği..." sonucuna varılmıştır. Anılan Danıştay kararından hareketle, belediye şirketi yöneticisinin belediye başkanı, belediye meclis üyesi, belediyede görevli memur veya üçüncü bir kişi olduğuna bakılmaksızın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 inci maddesi hükümlerine aykırı hareket edilmesinin görevi kötüye kullanma suçu olarak değerlendirilemeyeceği, borçlanma şirketin ticari bir faaliyeti olduğundan genel hükümlere göre soruşturma yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

## **7. Sonuç**

Belediye şirketleri son mali yıl gelir tablosunun geliri oluşturan kısımları toplamının yeniden değerlendirilmesi sonucu yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin nisbi çoğunluğunun kararı ile, yüzde onunu geçen iç borçlanmayı meclis tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilecektir. Şirketin borç stoku ise bilançosunda yer alan kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar toplamının yine gelir tablosunda geliri oluşturan kısımlarının yeniden değerlendirilmiş halini aşamayacaktır. Avrupa Birliği ile mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı kapsamında yapılan borçlanmalar borç stokuna dahil edilmeyecektir. Mali yıl sonunda şirket zarar etmiş olsa dahi belirtilen borçlanma sınırı ve borç stoku hükümlerine uyulması şartıyla borçlanabilecektir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68 inci maddesinde belirtilen borçlanma usul ve esaslarında aykırı işlemde bulunulmasından belediye başkanı hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanabileceği, ancak belediye meclis üyelerinin sorumlu tutulamayacağı; şirket yöneticileri bakımından ise

borçlanma şirketin ticari bir faaliyeti olduğundan genel hükümlere göre soruşturma yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

---

**Telefon:** +90 (312) 473 84 23

**E-Posta:** mts@mevzuattakip.com.tr

**Adres:** Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA